



RICS Impulse

Die aktuelle Raumplanung in der Schweiz aus Sicht der Immobilienwirtschaft

Mai 2020



Die aktuelle Raumplanung in der Schweiz aus Sicht der Immobilienwirtschaft

RICS Impulse

Mai 2020

Prof. Dr. Michael Trübestein MRICS

Dr. Markus Gmünder

Pierre Stämpfli MRICS

Andreas Binkert

Mit Unterstützung von

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts

**HOCHSCHULE
LUZERN**

FH Zentralschweiz

Danksagung

Die vorliegende Publikation ist das Werk vieler Unterstützer: Wir möchten uns herzlich bei der Begleitgruppe für die kritischen Diskussionen bedanken sowie für die Unterstützung beim Verfassen der Publikation.

Die Begleitgruppe umfasst:

- Andreas Binkert, VR, Nüesch Development
- Prof. Dr. Andreas Deuber MRICS, Leiter Institut für Tourismus und Freizeit, Fachhochschule Graubünden
- Dr. Christoph Eichenberger MRICS, Counsel, WalderWyss Rechtsanwälte
- Dr. Markus Gmünder, Leiter MAS Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung, Hochschule Luzern
- Jürg Mosimann MRICS, Teamleiter Entwicklung, Mobimo Management AG
- Valentin Müller MRICS, CEO, UTO Real Estate Management AG
- Dr. Niklas Naehrig, Projektleiter Strategy & Development, Wincasa
- Karin Voigt, Portfolio Management, Swiss Prime Site
- Mary Ann Reynolds, BSc (Hons) FRICS MCIPD, Country Manager RICS
- Prof. Dr. Markus Schmidiger MRICS, Leiter CC Immobilienmanagement, Hochschule Luzern
- Pierre Stämpfli MRICS, Chairman of the Board RICS in Switzerland, JLL
- Angela Thomson, Portfoliomanagerin Real Estate, Universität Zürich
- Prof. Dr. Michael Trübstein MRICS, Leiter MScRE-Programm, Hochschule Luzern

Hierbei gilt unser besonderer Dank Herrn *Prof. Dr. Andreas Deuber MRICS*, der in bemerkenswerter Weise die Impulse-Paper Reihe der RICS initiiert und über viele Jahre sehr erfolgreich aufgebaut, zielführend weiterentwickelt und professionell geleitet hat. Vielen Dank für diese herausragende Leistung! Mit dem Wechsel im Board der RICS erfolgte auch die Übergabe der Herausgeberschaft der Impulse Paper an Prof. Dr. Michael Trübstein MRICS. In diesem Zusammenhang wird die Reihe weitergeführt und wird sich auch zukünftig mit aktuellen Themen „rund um die Immobilie“ beschäftigen.

Vorwort

Die RICS Royal Institution of Chartered Surveyors ist ein weltweit tätiger Berufsverband, der über 130'000 qualifizierte Mitglieder in mehr als 140 Ländern repräsentiert. Seit über 150 Jahren werden alle Fachkompetenzen im Lebenszyklus einer Immobilie im Rahmen eines interdisziplinären und allumfassenden Wissensansatzes abgedeckt. Hierbei werden sämtliche Immobilienfragen diskutiert sowie unabhängige und unparteiische Leistungen für die Mitglieder, die Öffentlichkeit, ausgewählte Institutionen und internationale Organisationen erbracht.

In diesem Zusammenhang gilt die RICS als eine führende Wissensquelle und setzt weltweit Standards für die Immobilienwirtschaft. Im Rahmen von verschiedenen Formaten – mithin dem RICS-Impulse Paper – werden zukünftige Trends und Entwicklungen kritisch beleuchtet und zielführend Handlungsempfehlungen abgeleitet und weiterentwickelt.

Die RICS-Impulse Reihe der RICS in Switzerland hat sich seit vielen Jahren als Ideengeber für die Immobilienwirtschaft etabliert und behandelt eine grosse Bandbreite an thematischen Fragestellungen. Die Ausführungen möchten folglich einen «Impuls» für die Weiterentwicklung von Themen geben und auch bewusst Denkanstösse zu weiteren Diskussionen liefern. Folglich besteht auch kein Anspruch auf Vollständigkeit und Integration aller Meinungen und Daten.

Die vorliegende Ausgabe zum Thema «Raumentwicklung» nimmt diese Idee auf und beleuchtet die aktuellen Positionen und Tendenzen zu diesem, für die Schweiz sehr wichtigen Thema.

Wir sind sicher, dass die praxisorientierten und fundierten Ausführungen einen besonderen Mehrwert in der aktuellen Diskussion liefern. Ihnen, geschätzte Leserinnen und Leser, wünschen wir eine aufschlussreiche und spannende Lektüre dieses Impulse-Papers.

Pierre Stämpfli MRICS

Chairman of the Board RICS in Switzerland



Prof. Dr. Michael Trübestein MRICS

Member of the Board RICS in Switzerland



Ausgangslage

Die Entwicklung von Kernstädten, Agglomerationen oder ländlichen Räumen ist in der Schweiz seit jeher geprägt von einem gegenseitigen Wechselspiel zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und Politik sowie den damit verbundenen Institutionen. Gleichzeitig fördern oder limitieren zahlreiche naturräumliche Gegebenheiten die Gesamtentwicklung von Räumen. Damit eng verbunden ist ein Geflecht aus verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen und Normen, welches die Entwicklung von Bebauung und Umwelt zu steuern und regulieren versucht.

In diesem Zusammenhang ist eine effiziente und effektive Raumplanung für die Schweiz von besonderer Bedeutung: Der Hauptsiedlungsraum im Mittelland zwischen Genfersee und Bodensee ist limitiert und unterscheidet sich vom alpinen Raum oder dem Jura mit seinen eingeschränkten Nutzungsmöglichkeiten. Gleichwohl ist es Aufgabe der Raumplanung und der daran beteiligten Akteure, einen Ausgleich der Interessen zu gewährleisten und eine umfassende Entwicklung zu ermöglichen. In den Ballungszentren sind die Interessen der Städte und Agglomerationen mit den Herausforderungen peripherer Räume und Siedlungsstrukturen in Einklang zu bringen (vgl. Espace Suisse, 2018).

In der Schweiz hat die Raumplanung gemäss Art. 75 der Bundesverfassung das Ziel, eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens zu gewährleisten sowie eine geordnete Besiedlung des Landes sicherzustellen, d.h. die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet zu definieren. Sie soll konkurrierende Interessen u.a. von Siedlungen, Verkehr, Landwirtschaft, Energieproduktion und Naturschutz um die begrenzte «Ressource Boden» ordnen.

Der Bund legt im Raumplanungsgesetz die zentralen Grundsätze fest, während die Umsetzung dieser den Kantonen, Städten und Gemeinden obliegt. Dabei soll die Landschaft «geschont» werden: Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insgesamt gibt es über 126 Raumplanungsregionen in der Schweiz in denen nach den Grundsätzen des Bundes diese Ziele umgesetzt werden.

Wie gross die Herausforderungen zur Erreichung dieser Ziele sind, zeigt sich allein aufgrund der demografischen Entwicklung. Das BFS rechnet bis 2040 – bedingt durch eine konstante Zuwanderung – mit rund 10 Mio. Einwohnern in der Schweiz. Darüber hinaus ist der Wohnflächenkonsum vor allem zwischen 1980 (34m²) und 2000 (44m²) stark gestiegen und belauft sich heute (2018) auf 46m² (vgl. Abbildung 1).

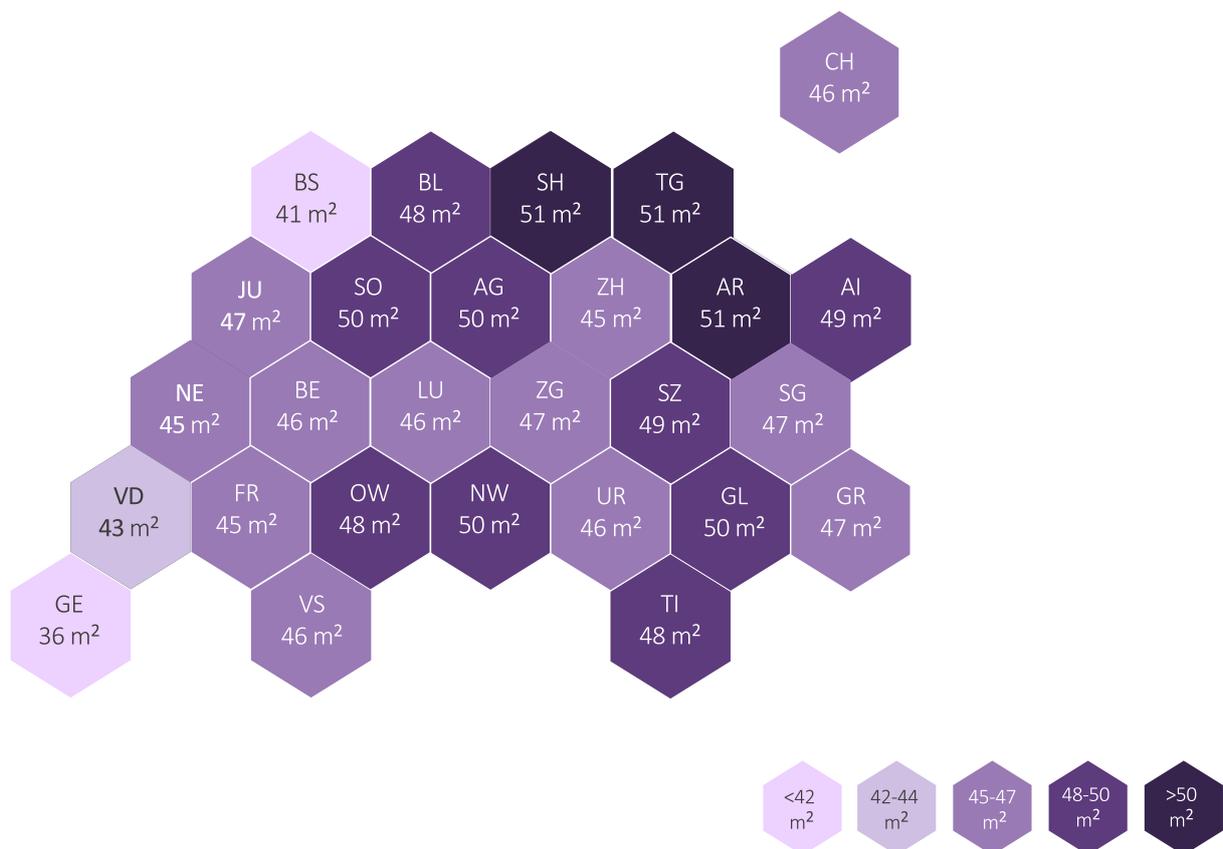


Abbildung 1: Wohnfläche pro Kopf nach Kantonen (2018)

Datenquelle: Bundesamt für Statistik (2019), eigene Darstellung.

Eine zunehmend ausgebaute Verkehrsinfrastruktur beansprucht ebenfalls mehr Fläche. Der Nutzungsdruck auf den Boden wird damit sowohl innerhalb wie ausserhalb des Siedlungsgebiets voraussichtlich weiterhin anhalten. Insbesondere die Ballungszentren sollen die wachsende Bevölkerung aufnehmen und sich innerstädtisch verdichten, damit eine weitere Zersiedelung verhindert wird. Gleichzeitig gibt es in Randregionen, insbesondere in den nicht vom Tourismus geprägten alpinen Räumen oder im Jura, Abwanderungstendenzen («Binnenmigration»), welche die Gemeinden bei der Aufrechterhaltung und Erfüllung ihrer Funktionen vor grosse Herausforderungen stellen und zur Aufgabe von Gemeinden bzw. zu Gemeindefusionen führen können (vgl. BFS (Hrsg.), 2018).

Problem- und Handlungsfelder

Gegenwärtig wird das Raumplanungsgesetz in mehreren Etappen revidiert. Nachdem bei der 1. Etappe der Teilrevision der Fokus auf der inneren Entwicklung und Abschöpfung von Planungsmehrwerten bei Bauzonen lag, strebt der Bundesrat mit der aktuellen 2. Etappe der Teilrevision eine Neuregelung des Bauens ausserhalb der Bauzonen an, denn viele der heutigen Gebäude befinden sich ausserhalb der Bauzonen (vgl. Abbildung 2). Dabei soll der wesentliche Grundsatz in der Schweizer Raumplanung – die Trennung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet – bestehen bleiben. Insbesondere seitens der Kantone soll aber eine höhere Entscheidungsbefugnis geschaffen werden: Unter anderem Mehrnutzungen, an denen vor allem ein öffentliches Interesse besteht, bekommen mehr Flexibilität. Dabei ist vorgesehen, dass wertsteigende Nutzungsänderungen mit einem Ausgleich in Form von Mindernutzungen kompensiert werden. Mitunter werden Bewilligungen für das Bauen abseits von Bauzonen mit Beseitigungspflichten verknüpft; dies hat auch Auswirkungen auf Immobilieninvestoren.

Die Interessenabwägung wird mit der Revision gestärkt werden und neu im Gesetz verankert, was zu längeren Prozessen bei Abstimmungsverfahren führen kann (vgl. Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.), 2018).

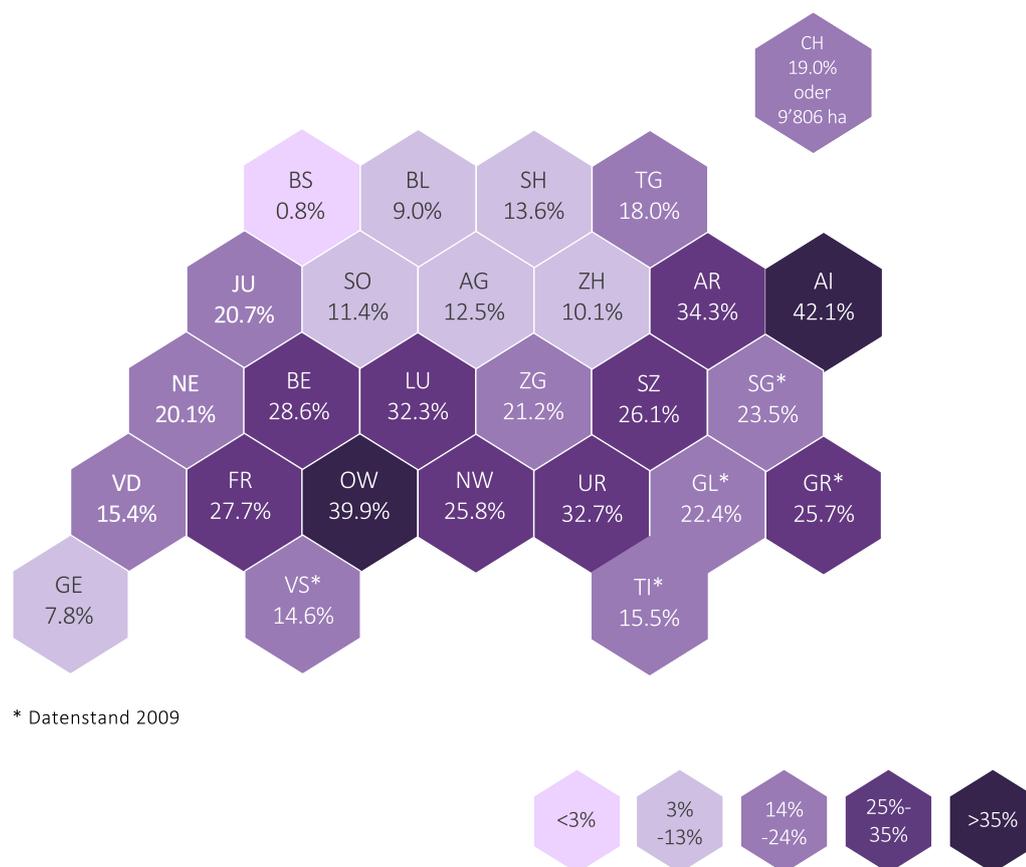


Abbildung 2: Gebäudeflächen ausserhalb von Bauzonen (2018)

Datenquelle: Bundesamt für Raumentwicklung (2019), eigene Darstellung.

Darauf aufbauend sieht sich die RICS in Switzerland den nachfolgenden allgemeinen Problem- und Handlungsfeldern in der Raumplanung gegenübergestellt – diese verstehen sich primär aus Sicht der Immobilienwirtschaft:

- Eine grosse Gemeindeautonomie erschwert oft eine übergeordnete, überregionale und funktionale Raumplanung. 126 Raumplanungsregionen sind schwer überschaubar und es besteht die Gefahr, dass Regionen nicht gemeindeübergreifend handeln bzw. eine Abstimmung nur unzureichend erfolgt. Auf kleinregionaler Ebene ist die Kommunikation mit den parallel fungierenden Gemeindeverbänden (u.a. Regionalplanungs-, Abwasserverbände und Verkehrsverbände) von Bedeutung, so dass diese nicht unkoordiniert oder gar gegeneinander handeln.
- Fehlende Rechts- und Prozesssicherheit sowie lange Entscheidungszeiträume erschweren zeitnahe und verlässliche Entscheidungen. Damit verteuert und verlängert sich das Bauen erheblich und Investoren werden verunsichert.
- Aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen werden mitunter zu wenig berücksichtigt, in dem einerseits die Innenverdichtung schwierig ist und andererseits Bauzonen häufig nicht dort sind, wo sie benötigt werden.
- Partikularinteressen werden von Betroffenen über die gemeinschaftlichen Bedürfnisse gestellt und von Gesetzes wegen teilweise besonders geschützt. Der Schutz der Minderheiten ist eine essentielle und unverrückbare Grundlage der Schweizer Demokratie – gleichwohl ist im Rahmen des Raumplanungsverfahrens eine Beschleunigung bei gewissen Entscheidungen zu empfehlen resp. die Vorgabe einer konkreten und realistischen Zeitplanung.
- Steigende Bodenpreise und komplizierte, langwierige Bewilligungsverfahren schränken Immobilienentwickler ein und führen damit zu einem ungenügenden und teuren Angebot von Land.
- Der wachsende Bedarf an Wohn- und Arbeitsflächen und die Beschränktheit bzw. Unvermehrbarkeit der Ressource Boden führen zusammen mit raumplanerischen Restriktionen zwangsläufig zu einer langfristigen Erhöhung der Bodenpreise.
- Lokales Baurecht erschwert eine übergreifende Vergleichbarkeit der Gebäudestrukturen und Preise.

Möglichkeiten für Massnahmen

Als mögliche Antworten auf die oben aufgeführten Problem- und Handlungsfelder gibt es verschiedene Ansätze, die aus Sicht der Immobilienbranche im Vordergrund stehen und nachfolgend in thesenartiger Form vorgestellt werden (nicht abschliessend).

Innenverdichtung verstärkt ermöglichen und die Immobilienwirtschaft bei Projektentwicklungen im Innenbereich unterstützen

Mit der Revision des RPG soll künftig nur noch ausnahmsweise neues Bauland eingezont werden. Die Siedlungsentwicklung nach Innen steht im Fokus, da die Zersiedelung in der Schweiz bereits sehr stark vorangeschritten ist.

Massnahmen

Es gilt, Reserven im Bestand zu nutzen, denn vielerorts wird das bauliche Nutzungspotential nicht ausreichend ausgenutzt. Insbesondere bei älteren Gebäuden könnten An-, Um- oder Ersatzneubauten für eine bessere Nutzung der knappen Ressource Boden sorgen. Hierfür sind jedoch Änderungen der gesetzlichen Vorgaben nötig. Bei einer «Umzonung» wird beispielsweise die Art der Nutzung abgeändert. Dieses Vorgehen ist u.a. bei bisherigen Industriezonen im Zuge einer Transformation in Mischzonen für Wohnen und Arbeiten sinnvoll. Ausserdem können überarbeitete Gestaltungs- und Quartierpläne die Chance schaffen, erweiterte Nutzungsmöglichkeiten vorzugeben, die qualitativ hochwertig und auf die örtlichen Gegebenheiten angepasst sind.

Verdichtung durch Aufstockung und die Frage der Akzeptanz: Die Immobilienwirtschaft kann aktuell kaum zur Verdichtung beitragen

Die Schweizer Raumplanung ist föderalistisch gestaltet und erst auf der kommunalen Ebene eigentümergebunden, während sie auf den übergeordneten Staatsebenen primär behördengebunden ist: Die Gemeindeautonomie ist in der Raumplanung sehr hoch und lässt dem Bund vergleichsweise wenig Handhabe.

Das Raumplanungsgesetz des Bundes gibt die Ziele vor, ergänzt durch Konzepte und Sachpläne durch die Bundesbehörden. Der kantonale Richtplan nimmt diese auf und legt als Koordinationsinstrument die Entwicklung für Siedlung, Landschaft und Verkehr fest, welche teilweise durch regionale Richtpläne noch verfeinert werden. Die Gemeinden haben mit der «Bau- und Zonenordnung» am Ende die finale Umsetzung in der Hand und legen dadurch die Vorgaben für Öffentlichkeit und Grundeigentümer fest (vgl. Abbildung 3). Das bedeutet, dass mit der kommunalen Bau- und Zonenordnung (BZO) im Detail die zulässige Bau- und Nutzweise umgesetzt wird, soweit diese nicht durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt wird (vgl. Stadt Zürich, o. D.). Viele BZOs lassen jedoch die in den Zielen des RPG vorgeschriebene «Verdichtung durch Aufstockung» kaum zu, da Aufstockungsvorhaben oftmals im Konflikt mit dem Heimatschutz oder dem Inventar schützenswerter Ortsbilder (ISOS) stehen.

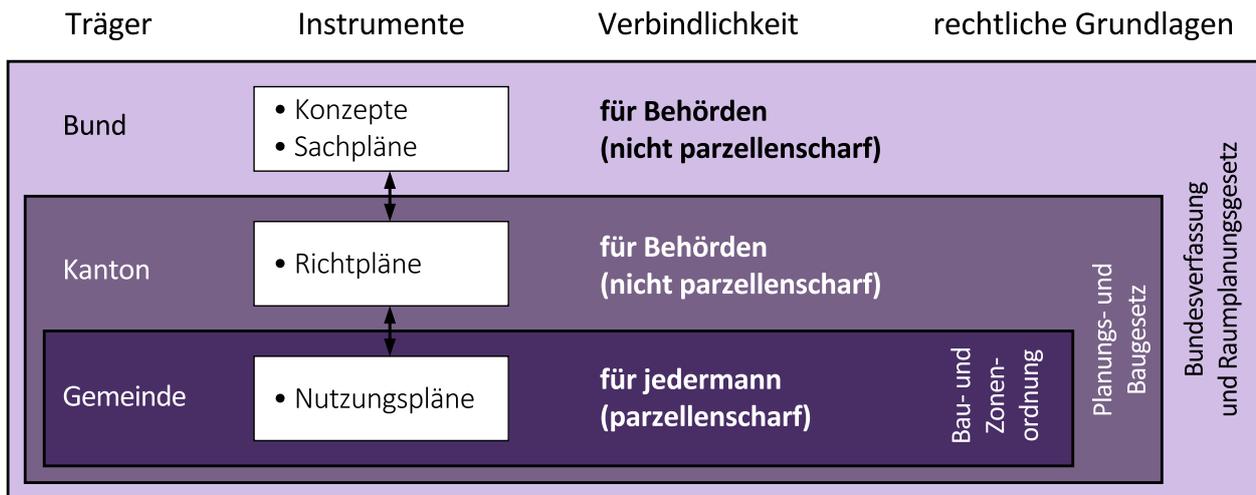


Abbildung 3: Die wichtigsten Raumplanungsinstrumente im Überblick

Quelle: Gmünder (2010)

Massnahmen

Eine Anpassung und schnelle Umsetzung einer effizienten BZO auf Gemeindeebene sollte in den politischen Diskurs der Stadt- und Gemeinderäte mit aufgenommen werden, damit insbesondere die Immobilienwirtschaft die Möglichkeit erhält, zur «Verdichtung nach Innen» transparent und rasch beizutragen. Eine Aufstockung ist in vielen Fällen zu kostenintensiv, folglich ist eine Gesamtbetrachtung zukünftiger Siedlungsflächen zielführend. Dabei sollten Fragen beantwortet werden, wo die Bevölkerung zukünftig leben möchte und wo dies auch sinnvoll ist bzw. sinnvoll möglich ist.

Verfügbarkeit von Bauland verbessern und der Immobilienwirtschaft zugänglich machen

Viele Gemeinden verfügen zwar über Baulandreserven, können diese aber nicht ausreichend nutzen. Parzellen sind oftmals geteilt, liegen an ungünstigen Standorten oder werden «gehörtet». Das Bauland kommt somit gar nicht auf den Markt und steht für eine Überbauung nicht zur Verfügung. Dadurch entsteht entsprechend Druck, am Siedlungsrand neue Flächen einzuzonen. Die Gründe dafür, dass Bauland nicht genutzt wird, sind vielfältig, u.a.:

- Das Bauland stellt für Grundeigentümer einen materiellen Wert dar.
- Grundeigentümer wollen ihre Grundstücke nicht überbauen, um weiterhin die Aussicht von ihrem eigentlichen Grundstück aus zu geniessen.
- Erbgemeinschaften können sich über die künftige Nutzung des Grundstücks nicht einigen.
- Unternehmen wollen sich ihre Grundstücke sichern, falls in der Zukunft Expansionen anstehen, für die das Land gebraucht wird.
- Grundeigentümer spekulieren und hoffen auf eine Wertsteigerung des Baulands, was aus planerischer Sicht jedoch dem Sinn und Zweck von Bauzonen widerspricht (vgl. Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (Hrsg.), 2018).

Massnahmen

Hier ist es seitens der Gemeinden wichtig, dass diese aktiv auf die Grundeigentümer zugehen, um das «Horten» von wichtigen Baulandreserven zu minimieren und um diese Reserven der Öffentlichkeit als auch für die Immobilienwirtschaft zugänglich zu machen. Ggf. sind auch sanktionierende Massnahmen wie z.B. Fristvorgaben für die Bebauung bei Neu-, Um- oder Aufzonungen oder gestaffelte Mehrwertausgleichsätze zu diskutieren.

Wirtschaftliche Potentiale der Raumplanung: Mehrwertausgleich als ein Gewinn für alle

Bisher werden in erster Linie planerische Massnahmen genutzt, um die Ziele der Raumplanung zu erreichen. Doch es ist auch mittels marktwirtschaftlicher Instrumente möglich, die Ziele des RPG zu implementieren (vgl. Abbildung 4).

Finden Neueinzonungen- oder Umzonungen einer bisher landwirtschaftlich genutzten Parzelle statt, vervielfacht sich der Wert eines Grundstücks. Dieser Planungsmehrwert soll nicht nur dem Grundeigentümer zugutekommen, folglich ist die Anwendung des «Prinzips der Mehrwertabschöpfung» (oder auch der Mehrwertabgabe resp. Mehrwertausgleich) ein sinnvolles Instrument. Dieses an sich bereits im RPG von 1980 vorgesehene Instrument wurde mit der in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommenen 1. Etappe der Teilrevision des RPG deutlich gestärkt (RPG, Art. 5). Gleichwohl wird es von den einzelnen Kantonen in unterschiedlicher Weise umgesetzt. Während gewisse Kantone nur den Minimalanforderungen gemäss Bundesgesetz nachkommen und lediglich einen Mehrwertausgleich von 20 Prozent bei Neueinzonungen vornehmen, sehen andere wiederum auch eine Mehrwertabschöpfung bei Auf- oder Umzonungen vor oder einen Abgabesatz von mehr als 20 Prozent. Unterdessen haben mit dem revidierten RPG fast alle Kantone die Mehrwertabschöpfung in ihren kantonalen Planungsgesetzen kodifiziert.

Wie hoch der abzugebende Anteil des Mehrwerts ist, dürfen die Kantone selber bestimmen: Nur gerade sechs der ausgewerteten 24 Kantone setzten in ihren Vorgaben das Instrument des Mehrwertausgleichs sehr gut (BS) oder gut (GR, JU, NE, SH, SO) ein, indem sie ihren Handlungsspielraum ausnützen. Andere Kantone entschieden sich für eine bescheidene (12) oder gar minimalistische (6) Abgabe.

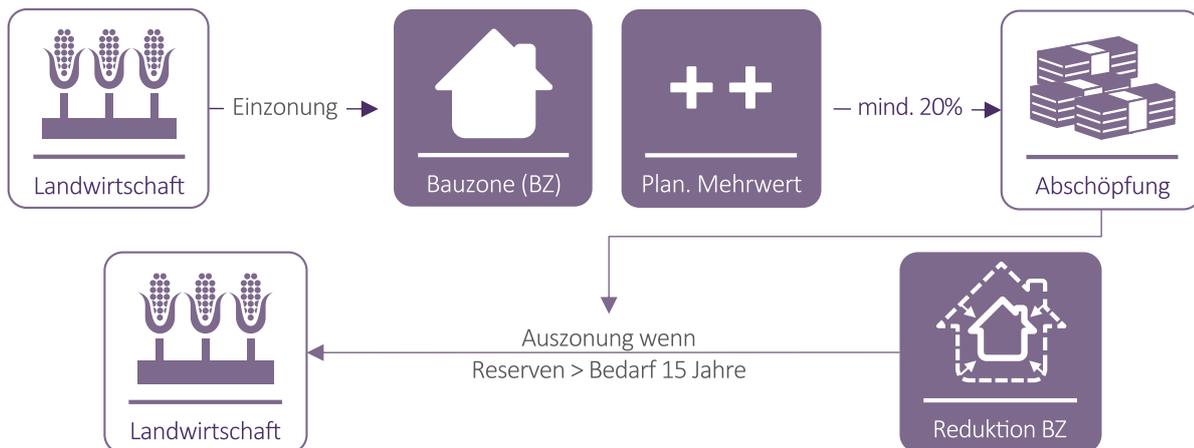


Abbildung 4: Wirkungsmechanismus Planungsmehrwertabschöpfung

Quelle: Institut für Wirtschaftsstudien Basel (2016)

Massnahmen

Die vorherrschende Auffassung, dass der Mehrwertausgleich einer Grundstücksgewinnsteuer gleichzusetzen sei, ist nicht richtig. Die Gewinnsteuer kommt erst beim Verkauf eines Grundstücks zum Tragen; die Mehrwertabgabe kann bereits bei Einzonungen fällig werden. Die Mehrwertabgabe kann somit den Anreiz zur Überbauung erhöhen, was auch der Immobilienwirtschaft zugutekommt. Mit Blick auf die Umsetzungsfrist der Mehrwertabgabe bis 1. Mai 2019 gemäss RPG sind gewisse Kantone immer noch in Verzug und seitens Bund mit Sanktionen belegt worden: So gilt für die Kantone Zürich und Genf ein Einzonungsstopp (Stand 1. März 2020), da sie das Prinzip der Mehrwertabschöpfung nicht bundesrechtskonform eingeführt haben (vgl. Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), 2019).

In Ergänzung zum Mehrwertausgleich könnten zudem weitere marktwirtschaftliche Instrumente der Raumplanung diskutiert und ggf. implementiert werden:

- Vereinfachung steuerlicher Massnahmen: Eine Anpassung oder Neuausgestaltung raumbezogener Steuern wie bspw. eine Differenzierung der Berechnungsgrundlage oder der Steuergrundrisse (u.a. Liegenschaftssteuer, Grundstücksgewinnsteuer, Handänderungssteuer).
- Anpassung von Gebühren und Beiträgen: Eine Vereinfachung der Ausgestaltung von Gebühren und Beiträgen der Grundeigentümer und Bauherren wie bspw. Erschliessungsgebühren (u.a. Vereinfachung der Ausgestaltung und vermehrte Berücksichtigung des Verursacherprinzips bei Gebühren für die infrastrukturelle Erschliessung von Grundstücken).
- Verstärkte Zusammenarbeit von Privatwirtschaft und öffentlicher Hand z.B. im Zuge einer weiteren Verbreitung sog. städtebaulicher Verträge zum Erreichen von erwünschten Siedlungstypen/ Bauformen.
- Flexibilisierung der Ausnutzungsziffer ggf. kombiniert mit (handelbaren) «Dichteboni», die abhängig vom jeweiligen Projekt zugesprochen werden könnten.

Anstatt einer Mehrwertabgabe sollte folglich immer von einem Mehrwertausgleich gesprochen werden, da dieser Terminus der originären Zielsetzung gerecht wird. Dieser ist als Potential für alle Bewohner zu klassifizieren und sollte akzentuiert werden. In diesem Zusammenhang ist auch eine Flexibilisierung bei der Ausgestaltung umzusetzen (bspw. Stadt vs. peripherer Raum).

Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit politischer Instanzen

Das politische System der Schweiz ist weltweit vorbildlich und ermöglicht ein hohes Mass an Mitbestimmung und Gestaltung. Während Gemeindefusionen auf regionaler Ebene als ein Resultat der projektorientierten und kooperativen Prozesse weiter gefördert werden sollten, hat oftmals die Gemeindeebene – im Hinblick auf ihre eigenen politischen Ziele – Schwierigkeiten, funktional zu handeln (vgl. Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (Hrsg.), 2006). Dies kann u.a. darin resultieren, dass Investoren auf Bauentscheide viele Monate warten oder diese sogar einfordern müssen.

Massnahmen

Es ist unabdinglich, hier eine transparente und effiziente Arbeitsweise in den Städten und Gemeinden anzutreiben und in diesem Zusammenhang auch Partikularinteressen zurückzustellen. Ggf. kann hier eine stärker kooperativ ausgerichtete Struktur unterstützend wirken. Ferner ist sicherzustellen, dass die notwendigen Ressourcen von den beteiligten Institutionen bereitgestellt werden.

Zusammenfassung und Ausblick

Die räumlich ungleiche Verteilung der Schweizer Bevölkerung und eine starke demografische Veränderung haben in den letzten Jahren zu einer Neuausrichtung der Schweizer Raumplanung geführt. Das vorliegende Diskussionspapier nimmt hierzu eine Auslegeordnung zur Zweckmässigkeit der schweizerischen Raumplanung aus Sicht der Immobilienwirtschaft vor und zeigt auf, wo trotz Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) noch weiterer Handlungsbedarf besteht. Die Maxime der «haushälterischen Bodennutzung» wird im teilrevidierten und am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen RPG mit seinen Instrumenten und der konkreten Anwendung aus Sicht der Immobilien-Branche auf kommunaler Ebene weiterhin oft nur lückenhaft umgesetzt. Wenn die Interessen des Landschafts- und Heimatsschutzes mit den steigenden Flächenansprüchen für Wohn- und Arbeitsflächen zielführend vereint werden sollen, gilt es aber Anpassungen bzw. Korrekturen vorzunehmen. Diese könnten u.a. die folgenden Bereiche umfassen:

- Innenverdichtung verstärkt ermöglichen und die Immobilienwirtschaft bei Projektentwicklungen im Innenbereich unterstützen.
- Klare zeitliche Vorgaben kodifizieren und damit Planungssicherheit für Investoren und Bauherren ermöglichen. Das Recht der Einsprache darf nicht abgeschafft werden, allerdings sind die Verfahren zu beschleunigen.
- Einheitliche Siedlungsentwicklung und besser abgestimmte Infrastrukturmassnahmen (bspw. Erstellung von Strassen, Ausbau des Nahverkehrs, Planung und Gestaltung öffentlicher Räume), d.h. «schlechte Räume» optimieren und «intakte Räume» fördern.
- Verfügbarkeit von Bauland verbessern und der Immobilienwirtschaft zugänglich machen.
- Konsequente und klare Umsetzung des Mehrwertausgleichs in allen Räumen und Kantonen und damit Schaffung von Entscheidungsflexibilität, Vertrauen sowie Sicherheit (u.a. Definition Basis des Wertes).
- Vereinfachung steuerlicher Massnahmen sowie von Gebühren und Abgaben.
- Flexibilisierung der Ausnutzungsziffer: hohe Ausnutzungsziffern bei erhöhter städtebaulicher, baulicher und architektonischer Qualität ermöglichen.
- Anreiz zur Verdichtung über Mehrwertausgleich schaffen – ein Mehrwert muss für die Bevölkerung vor Ort entstehen (bspw. Park/Grünflächen, S-Bahn), resp. aus der Mehrwertabgabe muss ein nachhaltiger Mehrwertausgleich werden.
- Institutionen, die nicht verdichten, könnten sanktioniert werden und somit zu einer Verdichtung incentiviert werden.
- Zusammenarbeit und Abstimmung öffentliche Hand und Privatwirtschaft fördern.

Für eine wirkungsvolle Umsetzung der Ziele des RPG sind einige Herausforderungen zu lösen. Sowohl direkte Demokratie als auch Gemeindeautonomie spielen dabei eine nicht zu unterschätzende Rolle und sind im Rahmen eines erfolgreichen Anpassungsprozesses zielführend abzuwägen. Trotzdem und vielleicht gerade deswegen sollte es den Akteuren, die an der Neuausrichtung der Raumplanung mitwirken und gleichermassen von dieser abhängig sind, möglich sein, neue Wege zu beschreiten. Ein kooperatives Verhalten und die Integration aller Stakeholder ist Voraussetzung für ein nachhaltiges, erfolgreiches und durch Planungssicherheit geprägtes Gesamtwerk. Denn Vertrauen ist die Basis für verlässliche und erfolgreiche Immobilieninvestments resp. Projektentwicklungen. Eine offene Diskussion zur Raumplanung, zum Mehrwertausgleich und zur Verdichtung wird folglich auf allen Ebenen angeregt.

Synthèse

La répartition géographique inégale de la population suisse et les fortes mutations démographiques ont conduit à une réorientation de l'aménagement du territoire suisse ces dernières années. Du point de vue du secteur immobilier, la maxime de « l'utilisation mesurée du sol » de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), partiellement révisée et entrée en vigueur le 1er mai 2014 avec ses instruments, n'est encore souvent mise en œuvre que de manière incomplète au niveau communal. Toutefois, si l'on veut combiner de manière ciblée les intérêts de la protection de la nature et du patrimoine avec les exigences croissantes en matière d'espace de vie et de travail, des ajustements et/ou des corrections doivent être apportés.

Il pourrait entre autres s'agir des domaines suivants :

- Permettre une densification « vers l'intérieur » accrue et soutenir les acteurs de l'immobilier dans le développement de projets à l'intérieur des zones urbanisées
- Codifier des exigences temporelles claires et offrir ainsi une sécurité de planification aux investisseurs et aux maîtres d'ouvrage. Le droit de recours ne doit pas être supprimé, mais les procédures doivent être accélérées
- Développement urbain uniforme et des infrastructures mieux coordonnées, c'est-à-dire optimisation des « mauvais espaces » et promotion des « espaces intacts »
- Améliorer la disponibilité des terrains à bâtir et les rendre accessibles à l'industrie immobilière
- Mise en œuvre rigoureuse et claire de la compensation de la plus-value (*Taxe sur la plus-value*) dans tous les cantons, créant ainsi une flexibilité dans la prise de décision, de la confiance et de la sécurité
- Simplification des mesures fiscales et des taxes et émoluments
- Assouplir l'indice d'utilisation du sol : permettre des indices d'utilisation élevés grâce à une qualité accrue en matière d'urbanisme, de construction et d'architecture
- Créer une incitation à la densification par une compensation de la plus-value ; la plus-value doit être créée pour la population locale, ou la taxe sur la plus-value doit devenir une compensation durable de la plus-value
- Les institutions qui ne procèdent pas à une densification pourraient être sanctionnées et incitées à le faire
- Promouvoir la coopération et la coordination entre le secteur public et privé

Dans ce contexte, une discussion ouverte et basée sur la confiance est encouragée.

Riepilogo

La distribuzione geograficamente poco uniforme della popolazione svizzera e i forti cambiamenti demografici hanno portato negli ultimi anni a un riorientamento della pianificazione del territorio nazionale. Spesso il principio dell'“utilizzo sostenibile del suolo” continua ad essere implementato in modo incompleto nel RPG parzialmente rivisto, entrato in vigore il 1° maggio 2014, con i suoi strumenti e la sua applicazione concreta dal punto di vista del settore immobiliare a livello comunale. Tuttavia, se si vogliono combinare in modo mirato gli interessi di tutela del paesaggio e del patrimonio con le crescenti esigenze di spazio abitativo e di lavoro, è necessario apportare modifiche e correzioni, che potrebbero riguardare, fra gli altri, i seguenti ambiti:

- Consentire un maggiore consolidamento urbano e sostenere l'industria immobiliare nello sviluppo di progetti nelle zone interne.
- Stabilire tempistiche chiare e fornire così una sicurezza di pianificazione per gli investitori e i proprietari immobiliari. Il diritto di ricorso non va abolito, ma è necessario accelerare le procedure.
- Sviluppare in modo uniforme gli insediamenti e attuare misure infrastrutturali meglio coordinate, ossia ottimizzare le “zone brutte” e incentivare le “zone intatte”.
- Migliorare la disponibilità di terreni edificabili e renderli accessibili al settore immobiliare.
- Implementare in modo coerente e chiaro un sistema di compensazione di vantaggi e svantaggi della pianificazione in tutti i settori e i Cantoni, creando così flessibilità decisionale, fiducia e sicurezza.
- Semplificare misure fiscali, imposte e oneri.
- Rendere più flessibile l'indice di sfruttamento dei terreni, perseguendo tassi di utilizzo elevati con un aumento della qualità abitativa, strutturale e architettonica.
- Creare un incentivo al consolidamento attraverso la compensazione di vantaggi e svantaggi della pianificazione: deve sussistere un vantaggio per la popolazione locale, oppure l'imposta sulla plusvalenza immobiliare (c.d. “Mehrwertabgabe”) deve diventare una compensazione sostenibile di vantaggi e svantaggi.
- Le istituzioni che non provvedono a un consolidamento potrebbero incorrere in sanzioni, il che dovrebbe incentivarle ad agire in tal senso.
- Promuovere la cooperazione e il coordinamento tra il settore pubblico e quello privato.

A tale proposito, si incoraggia una discussione aperta e basata sulla fiducia.

Summary

The uneven spatial distribution of the Swiss population, together with a pronounced demographic shift, has prompted the country to reassess its land-use planning in recent years. From the real estate sector's perspective, the mantra of "economical land use" is often only patchily implemented at community level in the partially revised Swiss Land Use Planning Act (*Raumplanungsgesetz - RPG*) that came into force on 1 May 2014 with its instruments and specific adoptions. However, several adjustments and corrections will have to be made if Switzerland is to effectively reconcile its interest in landscape and heritage preservation with rising demand for residential and commercial space.

These adjustments could include the following:

- Allow more concentrated development in urban areas and provide the real estate sector with support for urban development projects
- Codify clear time constraints to provide planning security for investors and developers. Although the right of objection should not be abolished, the procedure must be expedited
- Standardise housing development and improve coordination of infrastructure measures, i.e. optimise "poor spaces" and promote "complete spaces"
- Improve availability of building land and make it accessible to the real estate industry
- Implement 'compensation for increased value' (*Mehrwertausgleich*) consistently and clearly across all spaces and cantons to create flexible decision-making, confidence and security
- Simplify tax measures as well as fees and charges
- Take a flexible approach to governing plot ratios by allowing high plot ratios where the urban development, structures and architecture are of high quality
- Use compensation for increased value to create an incentive for urban concentration – it must create added value for the local population, or the duty paid on the increased value must provide lasting compensation
- Sanction institutions that do not increase urban concentration, thus providing an incentive for concentration
- Promote cooperation and coordination between the public and private sectors

In light of this, we recommend an open discussion founded on trust.

Quellen

Bundesamt für Statistik (2019): Diverse Datensätze.

Bundesamt für Statistik (2018). Bevölkerung. URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung.html>.

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (Hrsg.) (2006). Raumplanung und Raumentwicklung in der Schweiz, Beobachtungen und Anregungen der internationalen Expertengruppe. Zürich.

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2019). RPG 1: Umsetzung in den Kantonen. URL: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/revision-des-raumplanungsgesetzes--rpg-/umsetzung.html>.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.) (2018). Faktenblatt zur Botschaft des Bundesrats vom 31. Oktober 2018 Zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2).

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (Hrsg.) (2018). Zersiedelungsinitiative Faktenblatt: Innenentwicklung.

Espace Suisse (Hrsg.) (2018). Historisches Essay zum 75-Jahre-Jubiläum des Verbands für Raumplanung. Bern.

Gmünder, M. (2010). Raumplanung zwischen Regulierung und Markt. Eine ökonomische Analyse anreizorientierter Instrumente in der Raumplanung. Zürich/Chur: Rüegger.

Institut für Wirtschaftsstudien Basel (IWSB) (2016). Steuerungsinstrumente der Bodennutzung. Faktenblätter. Biel: sanu durabilitas.

Stadt Zürich (o. D.). Bau- und Zonenordnung. URL: <https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/staedtebau/planung/bzo.html>.

RICS in Switzerland

RICS (The Royal Institution of Chartered Surveyors) ist ein weltweit tätiger Berufsverband von Immobilienfachleuten, der über 130'000 qualifizierte Mitglieder in mehr als 140 Ländern rund um den Globus repräsentiert. RICS steht für professionelle Berufsausbildung in allen Bereichen der Immobilienwirtschaft, darunter Bewertung, Wohn- und Gewerbeimmobilien, Bauwesen, Grundbesitz oder Umweltfragen. Der Verband regelt und fördert den Berufsstand auf der Grundlage hoher fachlicher Standards und einer strengen Berufsethik. Zudem gilt er als führende Wissensquelle in sämtlichen Immobilienfragen und erbringt unabhängige, unparteiische Beratungsleistungen für seine Mitglieder, die Öffentlichkeit, Institutionen und internationale Organisationen.

RICS-Impulse ist eine Publikation der RICS in Switzerland, die je nach thematischem Bedarf mehrmals jährlich erscheint. Es handelt sich um ein Fact-Sheet zu aktuellen Themen, die Einfluss auf die Immobilienwirtschaft haben. RICS-Impulse ist unabhängig und richtet sich an Meinungsbildner in der Schweiz, die auf unabhängige professionelle Einschätzung zu aktuellen Immobilienfragen Wert legen.



Professionelle Standards schaffen Vertrauen

RICS fördert und etabliert höchste fachliche Qualifikationen und Standards in den Bereichen Bewertung, Immobilienentwicklung und -management, Bauwesen und Infrastruktur. Unser Name steht für die professionelle Berufsausübung auf der Grundlage dieser Standards. Das schafft Vertrauen auf den Märkten und bewirkt positive Veränderungen in der baulichen und natürlichen Umwelt.

Amerika

Lateinamerika

ricsamericalatina@rics.org

Nordamerika

ricsamericas@rics.org

Asien-Pazifik

Australasien

australasia@rics.org

Großraum China (Hongkong)

ricshk@rics.org

Großchina (Shanghai)

ricschina@rics.org

Japan

ricsjapan@rics.org

Südasien

ricsindia@rics.org

Südostasien

sea@rics.org

EMEA

Afrika

ricsafrica@rics.org

Europa

ricseurope@rics.org

Irland

ricsireland@rics.org

Nahost

ricsmiddleeast@rics.org

**Vereinigtes Königreich
– RICS Hauptsitz**

contactrics@rics.org

rics.org